Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

37 EXPOSÉ AOÛT 1991

LE CANADA ET LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES ET DE PRODUITS STRATÉGIQUES

par Jean-François Rioux

Comme bien des pays, le Canada réglemente l'exportation d'armes et de technologies susceptibles de servir à des fins militaires. C'est ce que nous entendrons par «contrôle des exportations stratégiques». Les États occidentaux ont élaboré, individuellement et collectivement, des règles de conduite sur le commerce des produits stratégiques. Cependant, depuis la fin de la Guerre froide et de l'intervention armée des forces coalisées en Irak, ces politiques de limitation font l'objet d'une révision générale.

HISTORIQUE DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

Depuis longtemps, on assujettit les exportations ayant des fins militaires à des contrôles, surtout pour conserver un avantage stratégique sur ses adversaires. Par exemple, pendant des siècles, les papes et les rois européens ont exigé que des restrictions visent le commerce des armes et de certains produits stratégiques (bois pour la construction navale) avec l'empire Ottoman. Cependant, au XIX^{e} siècle, époque de la révolution industrielle et de la longue paix européenne inaugurée par le Congrès de Vienne, le secteur militaire et ses activités d'exportation se développèrent presque sans entraves. La Première Guerre mondiale allait changer tout cela. Le déclenchement de ce conflit fut largement attribué à la course aux armements que les grandes sociétés d'armements (les fameux «marchands de la mort») avaient entretenue au début du siècle. Pendant l'entre-deux-guerres, on formula donc de multiples propositions pour limiter ou abolir le commerce des armes; c'est ainsi que l'on préconisa la nationalisation des firmes d'armements, le contrôle parlementaire des exportations et la «transparence» dans le commerce des armes. Ces propositions ne furent jamais mises en oeuvre intégralement, mais elles influèrent sur le libellé de plusieurs lois et elles reviennent encore souvent dans le débat politique.

Durant la Guerre froide, les États occidentaux se mirent à réglementer une grande variété de produits stratégiques destinés à l'URSS et à ses alliés. Réunis au sein du *Comité de coordination pour le contrôle des échanges Est-Ouest* (COCOM), les membres de l'OTAN (sauf l'Islande), le Japon et l'Australie s'entendirent pour dresser des listes de produits stratégiques et de pays visés par les restrictions. Ils convinrent de ne transférer aucun produit stratégique aux pays communistes et d'exiger de leurs autres clients qu'ils ne fassent pas passer à l'Est ce qu'ils importaient de l'Ouest. Le COCOM a été constitué en temps de paix, mais son action s'apparente aux politiques d'embargo qui ont de tous temps existé durant les guerres. Le secret relatif qui entoure encore aujourd'hui plusieurs aspects du processus de contrôle des exportations découle en partie de la Guerre froide.

La crainte de la prolifération des armes nucléaires a elle aussi influé sur les politiques de limitation des exportations. À partir des années 1950, l'industrie nucléaire a été peu à peu assujettie à des contrôles qui visaient à empêcher que ses produits servent à mettre au point des armes nucléaires. Les précédents établis dans ce domaine ont inspiré les règles appliquées dans d'autres industries, en particulier dans l'industrie chimique.

92-00995/

Les politiques de contrôle évoluent encore. D'abord, la tension entre l'URSS et le monde occidental s'étant atténuée, on ne réclame plus avec autant de force le contrôle des exportations destinées à l'ancien bloc communiste. Deuxièmement, la prolifération des armes de destruction massive dans le tiers-monde inquiète les États occidentaux qui, au cours des dernières années, ont établi des régimes multilatéraux destinés à prévenir l'exportation de missiles balistiques et de produits nécessaires à la fabrication d'armes chimiques. Troisièmement, la population tient maintenant à exprimer davantage son point de vue sur les politiques touchant les exportations stratégiques.

PRINCIPES RÉGISSANT LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

Un principe bien connu, issu à la fois de l'idéalisme des années 1920 et du réalisme des années 1940, veut que, pour des raisons morales et politiques, les exportations à caractère militaire ne soient pas des exportations comme les autres et qu'elles doivent être assujetties à certaines restrictions. Dans la plupart des pays occidentaux, la conséquence légale est que les exportations d'armes de guerre sont interdites, sauf si le gouvernement les autorise.

Quant à l'exportation de technologies dites «bivalentes» (c'est-à-dire à caractère à la fois civil et militaire), l'État se réserve le privilège de l'interdire ou de la réglementer en direction de certains pays.

Les gouvernements attribuent ou refusent des permis d'exportation de produits stratégiques, en vertu des accords internationaux auxquels ils adhèrent et en fonction de leurs propres objectifs politiques, économiques ou moraux.

Les motifs du contrôle moderne des exportations stratégiques sont nombreux. D'abord, les dirigeants politiques estiment que l'intérêt national est mieux servi par une politique de contrôle des exportations stratégiques que par le libre marché. En effet, la réglementation des exportations permet de limiter les transferts d'armes et de technologies de pointe en direction d'ennemis avoués ou potentiels. De plus, en limitant ou en favorisant ses exportations stratégiques à destination de certains États, un pays peut influer sur les politiques de ces derniers.

Deuxièmement, le contrôle des exportations aide à protéger la production militaire. La plupart des pays dotés d'une industrie de l'armement doivent exporter pour en assurer la viabilité. Or, cette activité se heurte à de nombreux opposants. Toutefois grâce au contrôle des exportations, les sociétés d'armement peuvent soutenir que leur commerce est légitime, puisqu'approuvé par l'État. De plus, la réglementation des exportations met les entreprises produisant des technologies bivalentes à l'abri des soupçons concernant leurs activités.

Troisièmement, le contrôle des exportations sert des objectifs moraux. Beaucoup sont convaincus que la réglementation du commerce des armements favorise les droits de la personne, la justice et la paix. Les politiques de contrôle permettent aux dirigeants politiques et au public de résoudre leurs dilemmes moraux, eux qui préféreraient le désarmement, mais qui sont forcés de reconnaître certaines dures réalités de la vie internationale. C'est en partie pour cette raison que les gouvernements canadiens ont tenté de suivre une politique interdisant de vendre des armes aux États en guerre ou risquant de l'être, ou aux États coupables de violations graves des droits de la personne.

Toutefois, les compromis que les dirigeants occidentaux ont acceptés dans leurs politiques de contrôle des exportations aboutissent à de nombreux paradoxes. Par exemple, les États occidentaux évoquent officiellement les dangers que présente le surarmement, mais ils autorisent sans restrictions des ventes à caractère militaire à leurs alliés. Le contrôle du commerce des produits stratégiques est présenté comme étant nécessaire pour la sécurité mondiale, mais il peut nuire au développement économique de pays en développement en leur refusant l'accès à certaines technologies, ce qui peut engendrer de nouveaux problèmes de sécurité.

Les opposants aux compromis dans les politiques de limitation des exportations stratégiques savent bien tirer parti de ces contradictions et de bien d'autres encore. Plusieurs idéalistes affirment que tout paradoxe est inacceptable dans une politique publique : un contrôle strict des exportations d'armes devrait donc s'appliquer également à tous et dans toutes les circonstances. Certains souhaitent même interdire la production et le commerce des armes. Quant aux cyniques, ils mettent l'accent sur les anomalies des politiques de contrôle des exportations pour démontrer la vanité de tous ces efforts.

LA LOI CANADIENNE ET LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

Bref historique

Le concept de contrôle des exportations stratégiques n'est entré dans la loi canadienne qu'en 1954. Auparavant, l'exportation des armes et des biens militaires était visée dans l'ancienne *Loi sur les douanes*, dont l'article 29 autorisait le Cabinet à interdire l'exportation d'armes ou de matériaux militaires. En 1937, on modifia la *Loi sur les douanes* pour donner plus de pouvoir au Cabinet relativement au contrôle des exportations d'armes. Le décret du 30 juillet 1937 interdisait en effet à quiconque d'exporter des biens militaires sans avoir obtenu au préalable un permis délivré par le ministre du Revenu national.

La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* remplaça en 1947 la *Loi sur les douanes* comme principal instrument de contrôle des exportations. La loi stipulait au paragraphe 3(1) que les exportations à usage militaire de-

vaient être portées sur une liste spéciale établie par le gouverneur en conseil.[1] Le paragraphe 3(2) autorisait le gouverneur en conseil à dresser une liste de pays visés par les restrictions. À l'article 5, l'obligation était faite aux exportateurs de biens mentionnés dans les listes d'obtenir un permis d'exportation. Des sanctions étaient prévues pour les contrevenants. Les principaux éléments d'un régime de contrôle existaient donc, mais la loi ignorait le concept de «produits stratégiques», et les procédures de restriction comportaient des lacunes.

La Loi de 1954 sur les licences d'exportation et d'importation

Le Canada se joignit au COCOM en 1950 et il entreprit dès lors de resserrer ses contrôles. Le 15 mars 1954, le ministre C.D. Howe déposait la nouvelle *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* qui faisait pour la première fois allusion au commerce des produits stratégiques.[2] Cette loi, qui a été révisée souvent, est toujours en vigueur. À l'article 3, elle autorise le gouverneur en conseil à établir une «Liste des marchandises d'exportation contrôlée» (LMEC), entre autres pour:

> a) s'assurer que des armes, des munitions ou du matériel de guerre (...) ou des articles jugés susceptibles d'être transformés en l'un des susdits ou de servir à leur production, ou ayant autrement une nature ou valeur stratégique, ne seront pas rendus disponibles à une destination où leur emploi pourrait être préjudiciable à la sécurité du Canada.

La Loi imposait donc l'obtention d'un permis d'exportation pour transférer tout bien de nature stratégique, c'est-à-dire non plus seulement les articles militaires, mais aussi ce que l'on désigne aujourd'hui par «technologies bivalentes». Quant au paragraphe (d), il prévoit que les produits et pays visés par certains accords internationaux (dont celui du COCOM) auxquels participe le Canada seront inclus dans les listes canadiennes de contrôle.

Comme dans la Loi de 1947, l'article 4 autorise le gouverneur en conseil à dresser une «Liste des pays visés» vers lesquels l'exportation de n'importe quelle marchandise est interdite si l'on n'a pas obtenu au préalable un permis à cet effet. L'article 4.1., qui vient d'être ajouté à la Loi en juin 1991, autorise le Cabinet à établir une «Liste des pays désignés (armes automatiques)» avec lesquels le Canada a un accord de défense, de recherche-développement ou de production. Seuls les pays figurant sur cette liste peuvent recevoir des armes à feu automatiques du Canada.

L'article 7 stipule que seuls les résidants du Canada peuvent demander un permis d'exportation. Les «Règlements concernant les licences d'exportation», datés du 27 mai 1954 sont toujours en vigueur et ils précisent que cela s'applique aussi aux sociétés ayant leur siège social ou une succursale au Canada. La limitation des permis aux seuls résidants du pays vise à mieux réglementer le commerce international des armes en restreignant les possibilités d'action des intermédiaires.

La Loi précise que les exportateurs canadiens doivent obtenir un permis d'exportation de la part du ministre responsable; c'était à l'origine le ministre du Commerce. Après l'intégration du Commerce extérieur aux Affaires extérieures en 1982, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a assumé cette charge.

L'élaboration des listes de contrôle relève strictement du pouvoir exécutif. En fait, aucune consultation parlementaire n'est requise au sujet des exportations stratégiques. Le ministre est uniquement tenu de fournir au Parlement un rapport annuel sur l'application de la Loi. Il n'est pas obligé de diffuser le contenu des listes, les détails relatifs à l'application de la Loi, ou des renseignements sur le nombre et la nature des permis délivrés. Il peut abroger, modifier ou rétablir les listes à volonté. Il peut aussi décider des renseignements et des engagements à exiger des demandeurs et détenteurs de permis, délivrer des permis «de portée générale» et même «exempter de l'application de tout ou partie de la présente loi toute personne, toute marchandise ou toute catégorie de personnes ou de marchandises».

La Loi sur le contrôle de l'énergie atomique

Cette loi, adoptée en 1946, concerne aussi le contrôle des exportations stratégiques puisqu'elle autorise la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) à délivrer, avec l'agrément du Cabinet, des permis pour la possession, l'utilisation et la vente de substances ou d'articles servant à produire de l'énergie nucléaire.[3] Comme la plupart des articles nucléaires sont aussi inclus dans la LMEC, il faut donc, pour en exporter, un permis d'exportation du ministère des Affaires extérieures en plus du permis de la CCEA. Toutefois, certains matériaux nucléaires sans caractère stratégique (les radioisotopes nonfissiles utilisés pour la recherche, la médecine, l'agriculture et l'industrie) ne figurent pas dans la LMEC, et seul le permis de la CCEA est nécessaire pour pouvoir les exporter.

La Loi sur les Nations Unies

Cette loi donne au Cabinet les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer, en vertu de l'article 41 de la Charte, toute décision du Conseil de sécurité des Nations Unies.[4] Elle autorise l'exécutif à appliquer des mesures coercitives non militaires pour garantir la sécurité collective, ce qui inclut, en particulier, l'interruption des relations économiques. Cela permet au gouvernement canadien d'empêcher toutes les exportations, non seulement de biens, mais aussi de services, de capitaux et de main-d'oeuvre. L'embargo qui visait l'Irak en 1990 a été mis en oeuvre en vertu de cette loi.

Modification des lois régissant les exportations d'armes

En juin 1991, le gouvernement a, au milieu d'une vive controverse, modifié la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et le *Code criminel*, de façon à permettre l'exportation d'armes à feu automatiques.[5]

Lorsque le *Code criminel* fut modifié en 1976, la possession, la vente et le transfert d'armes automatiques devinrent illégaux au Canada, sauf pour les forces militaires et policières. Par conséquent, le législateur rendait illégale l'exportation d'armes automatiques.[6] Certains exportateurs d'armes se sont plaints de la discrimination dont ils faisaient l'objet et le gouvernement a répondu à leurs doléances en votant en juin 1991 une loi qui modifie le règlement visant la vente d'armes automatiques.

D'abord, la nouvelle loi (C-6) modifie l'article 4 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* en autorisant le gouverneur en conseil à dresser une «Liste des pays désignés (armes automatiques)». Ensuite, elle modifie le *Code criminel* en légalisant la possession et le transfert d'armes à feu automatiques dans le cadre d'activités commerciales, pour autant qu'elles soient déclarées au gouvernement et autorisées. En fait, ces modifications du *Code criminel* constituent l'essentiel de la nouvelle loi. Les changements apportés à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* n'étaient pas nécessaires, et l'exportation d'armes à feu automatiques aurait pu être réglementée via la LMEC, comme les autres transferts d'armements. L'ajout de la «Liste des pays désignés (armes automatiques)» visait à rassurer l'opposition et le public quant à l'engagement pris par le gouvernement de limiter les exportations d'armes.

LES PRINCIPALES RESTRICTIONS LIMITANT AUJOURD'HUI LES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES DU CANADA

La Liste des marchandises d'exportation contrôlée (LMEC)

Cette liste comprend tous les produits et pays pour lesquels un permis d'exportation du ministère des Affaires extérieures est nécessaire.[7] Nous décrivons ici la LMEC telle qu'elle existe en 1991; elle sera modifiée au début de 1992.

Les restrictions citées dans la LMEC s'appliquent en particulier aux pays considérés par le COCOM comme étant des menaces pour la sécurité occidentale. Ce sont l'Albanie, la Bulgarie, la Chine populaire, la Corée du Nord, la Hongrie, la Mongolie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique et le Vietnam.

La liste comprend cinq groupes d'articles stratégiques. Le «groupe 1» est composé des biens et technologies dits «bivalents». Cela va de l'informatique à l'aéronautique en passant par les machines-outils et les alliages. Le «groupe 2» couvre les marchandises spécialement conçues ou modifiées à des fins militaires, en particulier les armements. Le «groupe 3» comprend les matières et équipements atomiques, depuis l'uranium jusqu'aux centrales nucléaires. Le «groupe 4» revêt un caractère général et vise la technologie et l'information confidentielle servant à produire les articles des autres groupes. Le «groupe 5» contient les articles assujettis au régime des permis : a) pour des raisons strictement économiques; b) pour garantir la sécurité nationale; ou c) pour remplir d'autres obligations internationales que celles résultant de l'adhésion au COCOM (par exemple, les produits chimiques servant à fabriquer des gaz de combat réglementés par le «Groupe d'Australie» sont inclus dans le groupe 5).

Les contrôles applicables aux exportations canadiennes comportent quatre niveaux. L'«Exception générale» vise les technologies les plus secrètes; les demandes de permis d'exportation font alors sujet d'un examen approfondi. En revanche, la désignation «Exception administrative» concerne l'exportation des articles les moins stratégiques. L'«Examen favorable» et l'«Exception administrative Chine» s'appliquent aux articles d'importance moyenne. On a adopté cette dernière catégorie au cours des années 1980 pour distinguer la Chine des autres pays communistes. On croyait alors que la Chine représentait un moins grand danger, vu sa rivalité avec l'URSS et son ouverture sur l'Ouest. Cependant, depuis les événements de la place Tian'anmen en 1989, le Canada n'a pas étendu les exemptions favorables à la Chine.

Les exportateurs canadiens sont tenus de fournir des renseignements sur la nature et la destination des marchandises exportées, en remplissant un questionnaire à ce sujet. Ils doivent aussi obtenir de leurs clients des documents justificatifs prouvant que ces exportations sont arrivées à bon port et qu'elles ne seront pas détournées vers des destinations interdites. Le Canada et les autres membres du COCOM délivrent des «Certificats internationaux d'importation» et des «Certificats de livraison» dans le cas des marchandises visées par l'Exception générale ou l'Examen favorable. Ces documents ne sont généralement pas exigés aux fins de l'Exemption administrative. Pour les pays qui ne participent pas à ce système mis au point par le COCOM, le Canada exige des licences d'importation ou des déclarations d'utilisation finale.

Tous les éléments des groupes 1 et 2 de la LMEC et une partie des éléments nucléaires du groupe 3 ont été désignés par le COCOM. Les listes du COCOM, qui contiennent les articles bivalents, les produits nucléaires et les munitions, ont été constamment remises à jour au cours des quarante dernières années. De septembre 1990 à mai 1991, on a négocié une importante réforme. Les membres du COCOM ont retiré certains articles de la liste des technologies bivalentes et décidé de ne réglementer qu'un nombre restreint de technologies avancées dans les domaines suivants : informatique, télécommunications, électronique, aéronautique,

biotechnologie, technologies sous-marines, machines-outils et matériaux industriels. La liste sera dorénavant renégociée tous les deux ans. Dans les domaines des munitions et du nucléaire, la révision des listes du COCOM commencera l'automne prochain, mais on ne s'attend pas à des changements importants. La LMEC, déjà modifiée en 1989, fait donc l'objet d'une autre révision, en fonction des derniers changements apportés par le COCOM.

On a ajouté deux importants domaines à la LMEC au cours de la dernière décennie. D'abord, l'exportation de produits servant à la fabrication d'armes chimiques fait l'objet depuis 1984 d'un contrôle de la part des principaux producteurs réunis au sein du «Groupe d'Australie». Ces États ont établi une liste de cinquante ingrédients dits «précurseurs» qui entrent dans la composition des gaz de combat et dont l'exportation vers certains pays nécessite un permis. Cette liste est intégrée au «groupe 5» de la LMEC. La technologie des missiles est le deuxième ajout important à la liste, depuis l'établissement du «Régime de contrôle des technologies relatives aux missiles» en 1987.[8]

La LMEC suscite certaines critiques. Sauf pour ce qui est des articles nucléaires et de certains éléments du groupe 5 (principalement ceux y figurant pour des raisons strictement économiques, comme le bois d'oeuvre), quiconque veut exporter des biens stratégiques ou des armes vers les États-Unis n'a besoin d'aucun permis. En effet, cela est un élément des Accords sur le partage de la production de défense que le Canada et les États-Unis ont signés en 1959. Le commerce militaire avec les États-Unis est volumineux, mais presque tous les échanges sont secrets.

La liste des pays visés

Cette liste, prévue à l'article 4 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, ne comporte maintenant que deux pays, depuis que les pays visés par le COCOM ont été retirés en 1986. La Lybie y figure depuis 1986 à cause du soutien qu'elle accorde au terrorisme international, et l'Afrique du Sud, depuis 1989, à cause de sa politique de ségrégation raciale. Une licence d'exportation est requise pour tous les transferts vers ces pays. La majorité des demandes d'exportation sont rejetées.

La liste des pays visés (armes automatiques)

Cette toute nouvelle liste comprend dix pays avec lesquels le Canada a signé un accord bilatéral de défense, de recherche-développement ou de production. Seuls ces pays peuvent recevoir des armes à feu automatiques du Canada. Ce sont les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Suède. Le gouvernement devrait y ajouter bientôt l'Arabie saoudite, de façon à permettre la livraison des véhicules blindés légers, armés de canons à tir rapide de 25 mm, que lui a vendus la compagnie General Motors du Canada.

Les directives du Cabinet sur l'exportation des armes

Le 10 septembre 1986, le gouvernement Mulroney a publié les directives que le Cabinet applique pour décider des ventes d'armes à l'étranger.[9] C'était la première fois dans l'histoire canadienne que ces règles étaient rendues publiques. Le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, déclarait alors que le Canada «contrôlerait de près» les ventes de biens et de technologies militaires en direction des pays : a) qui menacent le Canada et ses alliés; b) qui sont parties à un conflit ou sous le point de l'être; c) qui sont sujets aux sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU; d) dont le gouvernement viole sans vergogne les droits de la personne, sauf s'il peut être prouvé que les biens canadiens exportés ne seront pas utilisés contre la population civile. Dans l'esprit de ces directives, le Cabinet tient à jour des listes secrètes de pays vers lesquels l'exportation de biens militaires est contrôlée de près.

Le communiqué officiel laissait entendre que la version rendue publique constituait une adaptation et une mise à jour de normes appliquées depuis un bon moment et révisées pour la dernière fois en 1978. Par exemple, le communiqué mentionnait qu'on avait modifié la directive sur les restrictions visant les pays violateurs des droits de la personne pour la rendre plus aisément applicable.

Il est à noter que les directives canadiennes font la distinction entre les biens militaires et non militaires destinés aux armées, et entre les armes offensives et les armes non offensives. Ces distinctions visent à procurer au gouvernement plus de souplesse pour faciliter les exportations de produits typiques de l'industrie canadienne tels que les systèmes de communications ou leurs composantes, les aéronefs de transport et les pièces leur étant destinées, le matériel de transport roulant, etc.

La politique canadienne de non-prolifération nucléaire

L'adhésion du Canada à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), au Traité de non-prolifération (TNP) et au Groupe de Londres des fournisseurs (GLF), ainsi que des déclarations publiques en 1974 et 1976 définissent les conditions dans lesquelles le Canada peut vendre des produits nucléaires.

Le TNP exige des signataires non dotés d'armes nucléaires qu'ils assujettissent leurs installations nucléaires aux garanties internationales complètes de l'AIEA. Toutefois, comme le TNP ne dit rien sur les exigences relatives aux ventes à des pays non signataires, un groupe de pays producteurs membres de l'AIEA a mis au point, dans les années 1960, une liste d'articles dont toute exportation devrait être assujettie aux garanties de l'AIEA (liste Zangger). Cette liste a été révisée par la suite, puis élargie dans le cadre des discussions du Groupe de Londres des fournisseurs. Les articles figurant dans ces deux listes font partie de la LMEC.

Depuis 1974, le gouvernement canadien exige l'application des garanties de l'AIEA, ou de leur équivalent, non seulement aux produits exportés, mais à leurs dérivés et aux matériels et systèmes fonctionnant grâce à des produits canadiens. On applique donc le principe de la «contamination» : dans le programme nucléaire d'un client, tout ce qui touche de près ou de loin aux produits canadiens exportés doit être assujetti aux garanties de l'AIEA. Le Canada exige aussi de ses clients qu'ils acceptent de soumettre à son approbation tout retransfert de produits nucléaires et l'enrichissement d'uranium canadien à plus de 20 p.100. Mentionnons que le Canada applique le principe d'extra-territorialité aux fins de sa coopération nucléaire, même si, en théorie, le gouvernement ne reconnaît pas ce principe voulant que, dans certains cas, la législation nationale puisse s'appliquer en-dehors des frontières du pays.

En 1976, le gouvernement Trudeau a adopté une politique encore plus restrictive. Elle exige que le programme nucléaire complet des clients du Canada non signataires du TNP soit assujetti aux garanties de l'AIEA ou à leur équivalent. C'est la politique des «garanties intégrales».

Autres restrictions

Comme nous l'avons dit plus haut, les isotopes radioactifs non mentionnés dans la LMEC figurent néanmoins sur une liste de contrôle de la CCEA, et les exportations en direction de l'Irak sont actuellement interdites en vertu de la *Loi sur les Nations Unies*.

DÉBAT ACTUEL SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS STRATÉGIQUES

L'avenir des normes d'exportation du COCOM

Comme membres du COCOM, le Canada et ses alliés prennent de nombreuses décisions qui paraissent techniques, mais qui intéressent la justice, la paix et l'ordre international, et à propos desquelles s'affrontent les intérêts particuliers des industriels, des pays d'Europe de l'Est, des nations du tiers-monde et des groupes de pression.

Selon les industriels occidentaux et les gouvernements d'Europe de l'Est, les restrictions du COCOM les désavantagent d'une façon discriminatoire. Toutefois, maints dirigeants politiques et experts réclament le maintien de politiques d'exportation restrictives, en partie pour ralentir l'effort militaire soviétique, mais aussi pour contrer la prolifération dans le tiers-monde.

Le gouvernement hésite donc entre la libéralisation du commerce et la lutte contre la prolifération des armements. La révision multilatérale de la liste de produits bivalents du COCOM, amorcée l'an dernier, a donné lieu à une formule de compromis. On a conservé la liste, mais on l'a libéralisée en autorisant l'exportation de plusieurs technologies en direction des pays de l'Est. Une fois modifiée, la LMEC ne restreindra l'exportation que de certaines technologies à caractère secret.

Le débat sur la prolifération dans le tiers-monde a provoqué un regain d'intérêt à l'endroit du COCOM. Certains ont parlé d'un «COCOM Nord-Sud» qui verrait à limiter les transferts de technologies stratégiques en direction du tiers-monde, lequel conteste vivement cette idée. Cependant, le COCOM a été créé pour limiter les exportations stratégiques vers le bloc de l'Est et il ne serait donc pas réellement adapté à cette nouvelle tâche.

Les régimes de contrôle des missiles et des armes chimiques et nucléaires et les restrictions qui s'appliqueront peut-être dans l'avenir aux transferts d'armes conventionnelles représentent des mesures de non-prolifération plus prometteuses que le contrôle des technologies bivalentes comme celui exercé par le COCOM. Ces efforts ont, de plus, l'avantage d'être beaucoup plus acceptables pour l'industrie canadienne et pour les personnes soucieuses d'encourager le développement technologique du tiers-monde et de l'Europe de l'Est.

Les exportations nucléaires

La politique du Canada concernant les exportations nucléaires est acceptée par la grande majorité de la population. Toutefois, quelques aspects de notre commerce nucléaire ont récemment donné lieu à des débats. En effet, même si le Canada n'exporte pas de matières nucléaires critiques au profit de programmes nucléaires militaires à l'étranger, on craint que certains produits canadiens puissent servir, directement ou indirectement, à fabriquer des armes nucléaires.

D'abord, il y a la question des exportations de tritium. Ce gaz extrêmement rare issu de la fission nucléaire, est produit au Canada et sera bientôt exporté pour servir à diverses fins industrielles. Or, le tritium est aussi utilisé pour rendre les explosifs nucléaires plus puissants. Pour vendre du tritium à l'étranger, il faut un permis d'exportation et un permis de la CCEA. Cependant, le gaz n'est pas assujetti aux garanties internationales de l'AIEA, et beaucoup en craignent l'emploi à des fins non autorisées. Le gouvernement canadien a donc publié en 1986 des directives sur le tritium, qui précisent les critères à appliquer pour vérifier qu'il est bel et bien utilisé à des fins pacifiques. Le Canada aimerait que d'autres fournisseurs de tritium souscrivent à de telles normes. Sa proposition a reçu l'appui des participants à la dernière conférence d'examen du TNP, et l'on peut s'attendre à ce que les transferts de tritium fassent bientôt l'objet de règles internationales.

L'exportation d'uranium appauvri a aussi suscité des critiques. L'uranium appauvri est un sous-produit de l'enrichissement de l'uranium. Il entre aussi dans la fabrication des enveloppes de bombe à hydrogène et il peut servir à produire

du plutonium. L'uranium appauvri n'est pas produit au Canada, mais on en achète des États-Unis pour le transformer ici en produits industriels. Il est ensuite exporté aux États-Unis sans être visé par la règle canadienne de «non-fongibilité» selon laquelle le matériau canadien lui-même, et non une quantité équivalente d'uranium appartenant au client, doit être assujetti aux garanties stipulant qu'il n'entrera pas dans la fabrication d'explosifs. Autrement dit, on ne peut théoriquement pas affirmer que de l'uranium appauvri fabriqué au Canada n'est pas utilisé dans l'arsenal nucléaire américain. Cependant, rétorquent les fonctionnaires et industriels canadiens, ce produit est abondant et peu coûteux, et l'on voit mal pourquoi les Américains utiliseraient de l'uranium appauvri transformé au Canada pour leur arsenal nucléaire.

Pour combattre la prolifération, d'autres mesures de restriction de l'offre de produits à usage nucléaire ont été récemment proposées. Le Canada a soutenu l'initiative américaine présentée dans le GLF et visant à établir une liste de produits bivalents (utilisations nucléaires et non nucléaires) pour le transfert desquels on devrait obtenir une licence d'exportation. La liste comprendrait certains types d'ordinateurs, des robots et d'autres équipements employés pour produire de l'électricité d'origine nucléaire et de l'eau lourde. Le Groupe des Sept a appuyé cette proposition au sommet de Londres, en juillet 1991. On ne sait pas encore, cependant, si cette liste sera administrée par le GLF ou par l'AIEA.

La réglementation des ventes d'armes

Les initiatives diplomatiques du Canada au cours du conflit avec l'Irak en février 1991 et l'adoption récente du projet de loi C-6 ont stimulé le débat sur les critères employés pour élaborer la politique canadienne sur la vente d'armes et pour l'administer. Les audiences du comité législatif «E» qui a étudié la question en juin 1991 ont mis en lumière une gamme de points de vue.[10]

On retiendra tout d'abord des interventions des députés et des témoins que la population canadienne semble approuver les quatre grands principes énoncés par le Cabinet sur les ventes d'armes. Toutefois, beaucoup soupçonnent que leur application ne va pas assez loin. M. John Lamb, du Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement, croit que la politique du Canada sur les ventes d'armes a dérivé depuis les années 1970. Il estime que le Canada vend trop facilement à des pays du tiers-monde dont la situation stratégique est instable ou qui ne respectent pas les droits de la personne. Il a cité comme exemple la vente de véhicules blindés légers à l'Arabie saoudite.

Deux mesures pourraient forcer le gouvernement à suivre rigoureusement la politique d'exportation d'armes : l'inclusion des directives sur la vente d'armes dans la législation canadienne, et la participation du Parlement aux décisions visant l'exportation d'armes, au moins en ce qui concerne l'élaboration des listes de pays vers lesquels il est interdit d'exporter. Le gouvernement canadien, par la voix du ministre du Commerce, M. Michael Wilson, s'oppose à ces réformes. Il a fait valoir que l'intervention du Parlement dans le processus paralyserait l'application de la politique; en outre, elle ne serait pas nécessaire parce que les exportations d'armes sont surveillées de très près par le Cabinet.

La transparence et l'obligation de rendre compte sont au centre des débats sur la politique des ventes d'armes. Dans une certaine mesure, les politiques gouvernementales récentes abordent ces considérations. Cette année, le gouvernement a publié un premier rapport annuel sur les ventes d'armes au pays. En plus, le Canada adhérera au registre international des ventes d'armes, programme approuvé en 1991 par le G-7 au sommet de Londres. Cependant, il y a encore des sujets d'insatisfaction. En particulier, le Cabinet est toujours le seul à pouvoir établir et appliquer la politique sur la vente d'armes. Par ailleurs, les ventes vers les États-Unis ne sont pas déclarées, et aucun permis d'exportation n'est nécessaire pour réaliser de tels échanges.

Dans son livre intitulé *Arms Canada*[11], M. Ernie Regehr, de «Projet Ploughshares», a proposé de rendre la politique d'exportation d'armes directive plutôt que simplement restrictive. Autrement dit, au lieu de restreindre l'exportation vers certains pays en fonction de critères comme la participation du client à un conflit, le Canada devrait s'inspirer de raisons politiques et morales pour décider à quels pays il autorisera la vente d'armes. Le pays passerait ainsi d'une définition négative à une définition positive des destinataires de ses exportations. De plus, les ventes d'armes ne devraient se faire que de gouvernement à gouvernement, dans le cadre d'accords officiels étudiés dans des débats publics. M. Regehr affirme aussi que les biens militaires devraient être définis en fonction de leur destination (les forces armées) plutôt que de leur nature. En cela, il dénonce la distinction faite entre ventes d'armes et ventes d'articles non militaires destinés aux forces armées, car beaucoup de produits, comme les camions ou les radios exportés par le Canada, ne sont pas des armes mais sont essentiels à la conduite de la guerre moderne. M. Regehr croit aussi que le Canada devrait exiger une garantie sur l'utilisation finale dans toutes ses transactions, y compris celles visant des composantes d'armes. Enfin, il favorise l'élaboration par le Parlement de la liste de clients acceptables pour le Canada.

Beaucoup d'intervenants au sein de l'industrie et du gouvernement s'opposent à ces idées. Ils estiment que les accords de gouvernement à gouvernement, les clauses de non-retransfert et la divulgation des contrats seraient néfastes à une industrie qui emploie des milliers de personnes et qui est importante pour la sécurité nationale. S'il fallait demander une autorisation à l'égard de tous les biens destinés aux forces armées, la liste des permis à accorder n'en finirait plus, et l'on créerait des situations ridicules. L'obligation de conclure des ententes gouvernementales et un contrôle parlementaire serré réduiraient la souplesse dont le

gouvernement a besoin pour promouvoir l'intérêt national. La divulgation des listes de pays vers lesquels les exportations d'armes sont interdites pourrait nuire aux relations diplomatiques du Canada.

Malgré tout, il semble que la conjoncture évolue en faveur des partisans des réformes. Les espoirs suscités par la fin de la Guerre froide, l'exemple navrant de la démesure militaire irakienne encouragée par l'Occident, la faiblesse de l'industrie militaire canadienne et la transformation des mentalités militent en faveur d'un renforcement et d'une démocratisation du processus de limitation des ventes d'armes. De plus, le gouvernement a proposé bien des mesures sur la scène internationale mais le projet de loi C-6 a suscité des questions quant à la logique de l'effort canadien dans le domaine. De fortes pressions s'exercent pour que le gouvernement écoute favorablement les demandes de ceux qui réclament une surveillance plus rigoureuse du commerce canadien des armes.

La majorité des critiques du gouvernement ne nient pas le droit des nations à assurer leur défense, et ils acceptent le rôle que l'industrie militaire joue dans l'armement des Forces canadiennes et des armées alliées. Selon eux, le cas de l'Irak montre bien que les pays vendeurs d'armes doivent reconnaître leur responsabilité dans le cours des événements internationaux et qu'ils ont tout intérêt à long terme à limiter la prolifération des armes. D'un autre côté, de plus en plus de Canadiens et Canadiennes pensent que le processus démocratique y gagnerait si l'on soumettait les ventes d'armes à une meilleure supervision publique.

CONCLUSION

La limitation des exportations stratégiques du Canada en est à un tournant important de son évolution. La liste du COCOM n'a plus la même importance qu'auparavant et elle a été abrégée. Par ailleurs, la nécessité de contrôler les technologies bivalentes servant à fabriquer des armes nucléaires ou chimiques ou des missiles est de plus en plus évidente.

Les exportations d'armements suscitent de plus en plus d'intérêt. Le Canada s'efforce de promouvoir la transparence et la modération dans le commerce des armements, mais il a prêté le flanc à la critique en favorisant la vente de véhicules blindés légers à l'Arabie saoudite et en permettant les exportations d'armes automatiques. Dans les prochaines délibérations d'un sous-comité du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, les partisans du *statu quo* seront attaqués pour leur insensibilité aux aspects moraux et politiques de la question, et les promoteurs de normes plus strictes devront combattre des accusations de moralisme excessif. Par le dialogue, on pourra trouver un nouvel équilibre entre ces deux visions, lequel inspirera, il faut l'espérer, les décisions du gouvernement.

NOTES

1 *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, Statuts révisés du Canada, 1953, chap. E-17 (nous utiliserons l'abréviation "S.R." dans le reste du texte pour désigner les Statuts révisés de 1985).

2 *Loi sur les licenses d'exportation et d'importation*, S.R., chap. E-19.

3 *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R., chap. A-19, art. 9.

4 *Loi concernant l'article 41 de la Charte des Nations Unies*, S.R., chap. U-3.

5 *Loi concernant l'exportation, l'importation, la fabrication, l'achat et la vente de certaines armes ainsi que d'autres opérations sur celles-ci*, votée le 19 juin 1991.

6 *Code criminel*, S.R., chap. C-34, surtout les articles 84 à 105.

7 Voir Canada, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada,*Un guide à la liste de marchandises d'exportations contrôlées*, août 1990.

8 Sur ce sujet, voir Desjardins, Marie-France, *La prolifération des missiles balistiques*, Exposé nº 34, Ottawa, ICPSI, septembre 1990.

9 Canada, Ministère des Affaires extérieures, Politique du contrôle des exportations,*Communiqué* nº 155, 10 septembre 1986, et Politique du contrôle des exportations : note d'information, et Politique de contrôle des exportations : questions et réponses (Pièces jointes au *Communiqué* nº 155).

10 Voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif E sur le projet de loi C-6*, les 11, 12, 13 et 17 juin 1991.

11 Ernie Regehr, *Arms Canada*, Toronto, Lorimer, 1987.

12 Par exemple, le 8 février 1991, le premier ministre et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures ont prononcé, l'un à Ottawa et l'autre à Québec, des discours dans lesquels ils ont exprimé la volonté du Canada de restreindre la prolifération des armes. Ils ont proposé la tenue d'un sommet mondial sur les instruments de guerre et les armes de destruction massive.

Jean-François Rioux est chargé de recherche à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-97080-2